

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE 5/2009

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

dr Kazimierz Bujak

Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

KSZTAŁTOWANIE RELACJI MIĘDZY BEZROBOTNYMI A INSTYTUCJAMI SŁUŻB ZATRUDNIENIA

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest zagadnieniu kształtowania efektywnych relacji między urzędami pracy a ich bezrobotnymi klientami. Najbardziej pożądane, z punktu widzenia realizacji misji służb zatrudnienia, to relacje współdziałania, oparte na aktywnych postawach osób bezrobotnych, stymulowanych rzeczywistą chęcią zdobycia pracy. Osiągnięcie tego poziomu relacji między urzędami pracy a bezrobotnymi jest jednak ograniczane przez szereg barier. Podstawowe z nich to bariery o charakterze komunikacyjnym, bariery tkwiące w organizacji pracy urzędów, dotyczące efektywności programów adresowanych do bezrobotnych i wreszcie najistotniejsze z nich – sztywność i nadmierna formalizacja procedur obsługi bezrobotnych. Końcowym akcentem opracowania jest wskazanie kierunków przewyżczania wspomnianych barier.

Słowa kluczowe:

Summary

The article treats about the problems of effective relationships between labour offices and their unemployed clients. The most desirable, from the point of view of realization of the mission of employment services, are relations of cooperation based upon the attitudes of the unemployed to obtain a job stimulated by their real intentions. There are, however, several barriers limiting relations between labour offices and the unemployed. The most important ones regard rigidity and overformalization of the procedures of employment services. There are also those connected with the process of communication, work organization of labour offices and effectiveness of their programmes addressed to their clients. In the final part of the paper the ways of overcoming the abovementioned barriers are shown.

Key words:

Uwagi wstępne

Zagadnienie podjęte w niniejszym szkicu jest jednym z bardziej aktualnych problemów z obszaru funkcjonowania instytucji rynku pracy, zwłaszcza publicznych służb zatrudnienia. Chodzi o odpowiedź na pytanie, jak kształtować relacje między tymi służbami a ich podstawową grupą klientów (obok pracodawców), osobami bezrobotnymi. Zagadnienie to, zawsze traktowane jako jedno z zasadniczych, ujawniło po raz kolejny swą aktualność zwłaszcza w ostatnim okresie, charakteryzującym się znaczącą poprawą sytuacji na rynku pracy i ujawnieniem się w konsekwencji relatywnie licznej grupy osób bezrobotnych, dla których łatwiejszy dostęp do miejsc pracy nie stanowił istotnej zmiany ich sytuacji.

Pomoc osobom bezrobotnym jest podstawowym wymiarem misji urzędów pracy. Publiczne służby zatrudnienia są podstawowym realizatorem polityki państwa w zakresie zatrudnienia, jednego z podstawowych wymiarów współczesnej polityki makroekonomicznej¹. Jednym z głównych elementów tej polityki jest przewyciężanie bezrobocia i aktywizacja zawodowa jak największej liczby osób zdolnych do pracy. Jednym z kluczowych warunków jej skuteczności jest zaś zdolność służb zatrudnienia do aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych². Misja publicznych służb zatrudnienia obejmuje przede wszystkim trzy rodzaje zadań: 1) wspieranie osób pozostających bez pracy, pomaganie osobom poszukującym pracy w integracji lub reintegracji zawodowej; 2) organizowanie rynku pracy w taki sposób, by zapewnić objęcie w jak najkrótszym czasie wolnych miejsc pracy przez osoby najlepiej przygotowane do wykonywania danych prac, a także by zapewnić bilansowanie obecnie i w przyszłości popytu na kwalifikacje z odpowiednią podażą pracy; 3) formułowanie i realizacja rozwiązań mających stworzyć nowe miejsca pracy³. Regulująca działalność naszych służb zatrudnienia Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴ lokuje ich zadania w trzech obszarach: promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, celem zaś tych działań ma być: pełne zatrudnienie, rozwój zasobów ludzkich, osiągnięcie wysokiej jakości pracy, wzmacnianie integracji oraz solidarności społecznej. W ten sposób współczesna polityka promocji zatrudnienia staje się składową szerszych obszarów polityki społecznej i gospodarczej. Jest to wynik ewolucji jaką przeszły służby zatrudnienia, nie tylko w naszym kraju⁵. Doprowadziła ona nie tylko do rozszerzenia i wzbogacenia zakresu działalności społecznych służb zatrudnienia, ale dokonała też istotnych zmian jakościowych. Wspomniana ewolucja obejmuje cze-

¹ R. Lewandowski, *Znaczenie i rola urzędów pracy w polityce społecznej państwa w świetle polskich doświadczeń*, Szczecin 2006, s. 11.

² S. Golinowska, M. Boni (red.), *W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004*, UNDP, Warszawa 2004, s. 123.

³ S. Ricca, *Publiczne służby zatrudnienia*, Warszawa 1995, s. 23.

⁴ Dz.U. z dnia 1 maja 2004 r.

⁵ M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 193.

ry istotne tendencje: po pierwsze, nastąpiło przejście polityki zatrudnienia od pasywnych do aktywnych środków rynku pracy; po drugie, orientacja na aktywizację osób bezrobotnych, akcentująca obowiązek aktywnego poszukiwania zatrudnienia, jako warunek otrzymywania pomocy; po trzecie, wzrost zróżnicowania i dostosowania do różnorodnych potrzeb usług oferowanych przez służby zatrudnienia zarówno osobom poszukującym pracy, jak i pracodawcom; po czwarte wreszcie, postęp w technologii informatycznej, zmienił sposób wykonywania przez służby zatrudnienia ich funkcji, przede wszystkim w zakresie komunikacji z klientami⁶. Implementacja wspomnianych zmian, ukierunkowanych przede wszystkim na aktywizację polityki zatrudnienia i intensyfikację relacji z potencjalnymi klientami, a także z partnerami rynku pracy, czyni szczególnie istotnym kształtowanie relacji służb zatrudnienia z bezrobotnymi. Jest to bowiem, jak już wspomniałem, jeden z podstawowych warunków realizacji nowoczesnej polityki zatrudnienia.

W tekście tym pragnę zwrócić uwagę na pewne istotne zagadnienia dotyczące współpracy publicznych służb zatrudnienia z osobami bezrobotnymi. Pragnę się skupić z jednej strony na zadaniach urzędów pracy związanych z prowadzeniem wspomnianej aktywnej polityki promocji zatrudnienia, z drugiej zaś na pewnych okolicznościach realizacji owych zadań, związanych ze zmianami na rynku pracy, a także kształtowaniem się pewnych cech strukturalnych samej zbiorowości bezrobotnych. Pragnę szczególnie zwrócić uwagę na pewne bariery tkwiące po obu stronach (urzędów i bezrobotnych) utrudniające ową współpracę i wskazać pewne możliwości ich przezwyciężania.

Podstawowe zadania służb zatrudnienia wobec bezrobotnych

Powyżej zostały ukazane zasadnicze wymiary realizowanej przez publiczne służby zatrudnienia polityki rynku pracy, w ramach której realizowane są zadania wspomnianych służb wobec osób bezrobotnych. Zadania te, usługi rynku pracy, to podstawowy wymiar relacji między bezrobotnymi a służbami zatrudnienia. Przyjrzyjmy się zatem pokrótce zasadniczym rodzajom tych zadań, przy czym pragnę się skupić na zadaniach określanych jako tzw. aktywne narzędzia rynku pracy, mniejszą uwagę zwracając na tzw. narzędzia pasywne, zadania natury formalnej (np. rejestracja bezrobotnych), czy działania osłonowe (np. wypłata zasiłków, składek na ubezpieczenie społeczne itp.).

Podstawowym, bazowym niejako zadaniem urzędów pracy jest przywracanie zatrudnienia tym, którzy je utracili, czy też nie mogą go samodzielnie znaleźć (np. absolwenci). Zadanie to realizowane jest przede wszystkim poprzez **pośrednictwo pracy**. Jest ono zasadniczą formą pomocy osobom bezrobotnym

⁶ *Publiczne służby zatrudnienia a zmieniający się rynek pracy. Raport MOP, „Rynek Pracy”, Numer specjalny, 2006, s. 63–64.*

w znajdowaniu zatrudnienia opartym na poszukiwaniu i udostępnianiu pojawiających się na rynku miejsc pracy i kojarzeniu osób pozbawionych zatrudnienia o odpowiednich kwalifikacjach z poszukujących pracowników pracodawcami. Jest to najbardziej tradycyjna, uznana historycznie za podstawową funkcja służb zatrudnienia, realizowana wobec obu wiodących klientów – bezrobotnych i pracodawców⁷. Dziś, w praktyce służb zatrudnienia zwraca się szczególną uwagę na tzw. aktywne pośrednictwo pracy, polegające na aktywnym pozyskiwaniu ofert pracy przez urzędy, poza standardowym udostępnianiem ofert składanych w urzędach przez pracodawców. Obecnie także coraz bardziej upowszechnia się formuła samoobsługi w zakresie pośrednictwa z wykorzystaniem Internetu czy centrów obsługi telefonicznej⁸. Specyficzną i nową w naszych warunkach formą pośrednictwa są usługi EURES, związane z otwarciem europejskiego rynku pracy. Obejmują one pośrednictwo pracy wraz z doradztwem z zakresu mobilności na europejskim rynku pracy, rozumianym jako teren państw Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Należy zwrócić uwagę, na pewną istotną kwestię z punktu widzenia celu tych rozważań, pośrednictwo pracy wtedy ma szansę być efektywne i spełniać swe zadania, jeśli współwystępuje z aktywnością i zaangażowaniem bezrobotnych na rzecz poszukiwania pracy.

Formą pomocy osobom bezrobotnym, dość blisko związaną z pośrednictwem, jest **doradztwo i poradnictwo zawodowe**. Ma ono za zadanie dostarczanie bezrobotnym informacji o możliwościach zatrudnienia, kierunkach szkoleń, możliwości modyfikacji profilu zawodowego itp., ale także dostosowywanie form pomocy do potrzeb i możliwości poszukującego pracy, świadczenie bezpośredniej pomocy w tym zakresie. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza wobec dużego odsetka bezrobotnych strukturalnych wśród poszukujących pracy. Efektywna realizacja tego zadania nie jest łatwa, wymaga bowiem daleko posuniętej indywidualizacji działań, popartej wysokim poziomem kwalifikacji i doświadczenia personelu urzędów pracy. Napotyka także szereg barier, m.in. w postaci zbyt szczupłej kadry doradców zawodowych, a także często niedostatecznego zainteresowania samych bezrobotnych tą formą pomocy⁹.

Z pośrednictwem i doradztwem zawodowym wiąże się także wyodrębniana czasem jako osobna forma działania służb zatrudnienia funkcja **informowania o rynku pracy i działalności jego instytucji**¹⁰. Bazuje ona na zbieraniu informacji od pracodawców, instytucji badawczych i edukacyjnych, organizacji społecznych, dotyczących nie tylko aktualnych możliwości zatrudnienia, uzupełniania i wzbogacania kwalifikacji zawodowych, dostępie do specjalistycznych ośrodków i programów zatrudnienia itp., ale także o trendach i tendencjach kształtujących się na rynku pracy, perspektywach kształcenia zawodowego, szansach

⁷ S. Ricca, dz.cyt., s. 29.

⁸ *Publiczne służby zatrudnienia...*, dz.cyt., s. 84–85.

⁹ M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce, Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Raport*, Warszawa 2005, s. 205.

¹⁰ G. Praweńska-Skrzypek, K. Peter-Bombik, *Modele publicznych instytucji rynku pracy i ich praktyczne zastosowania*, Kraków 2007, s. 13.

zdobycia pracy, sposobach eksploracji rynku pracy (poszukiwania zatrudnienia) itp. Funkcja ta może być realizowana w różnych formach w powiązaniu z pośrednictwem, doradztwem zawodowym, w ramach działania klubów pracy, informacji i wydawnictw dla klientów służb zatrudnienia. Jednym z warunków jej efektywności jest współdziałanie ze strony poszukujących pracy ich zainteresowanie i aktywność.

Jedną z podstawowych form pomocy bezrobotnym ze strony służb zatrudnienia jest działanie na rzecz wzmacniania ich szans na rynku pracy, co najczęściej przybiera formę **szkolenia i przekwalifikowania zawodowego** (tzw. narzędzi strukturalnych). W wymiarze rynku pracy są to działania zorientowane przede wszystkim na przezwyciężanie bezrobocia strukturalnego, gdyż jego istotą jest dostosowywanie kwalifikacji poszukujących zatrudnienia do potrzeb rynku pracy. Chodzi tu przede wszystkim o umożliwienie bezrobotnym zdobywania potrzebnych na rynku kwalifikacji zawodowych, ich uzupełniania i doskonalenia a także przekwalifikowania, umożliwiającego dostosowanie kwalifikacji do zmieniającej się struktury popytu na rynku pracy¹¹. Zadania w tym zakresie są z reguły bezpośrednio realizowane przez zewnętrzne wobec urzędów pracy instytucje edukacyjne i szkoleniowe. Szkolenia uważane są za najbardziej efektywną formę pomocy bezrobotnym, stosunkowo łatwą do wdrożenia i owocującą znacznie wyższym poziomem zatrudnialności niż pozostałe formy¹². Do tej grupy form pomocy osobom bezrobotnym możemy zaliczyć także np. stypendia na kontynuowanie nauki czy zajęcia w klubach pracy.

Do ważnych zadań służb zatrudnienia należy także prowadzenie działań na rzecz **aktywizacji zawodowej** ludzi młodych (do 25.–27. roku życia) z reguły **absolwentów** szkół i uczelni. Ta kategoria osób poszukujących zatrudnienia jest traktowana jako będąca w szczególnej sytuacji na rynku pracy, z czym wiąże się postulat otaczania ich specjalną opieką i oferowania specjalnych usług i instrumentów rynku pracy. Kierowane są do niej m.in. takie aktywne instrumenty rynku pracy, jak: doradztwo zawodowe, szkolenia, staże u pracodawców stypendia, prace interwencyjne itp. Są one często składową kompleksowych programów aktywizacji zawodowej młodzieży, jak np. „Absolwent” czy „Pierwsza praca”. W szerszym wymiarze działania polityki rynku pracy w tym zakresie skupiają się także na dostosowywaniu profili kształcenia do potrzeb i dynamiki rynku pracy, wdrażaniu nowych form doskonalenia zawodowego i promocji przedsiębiorczości¹³.

Promocja przedsiębiorczości to kolejna, choć dość ograniczona ilościowo, forma pomocy osobom bezrobotnym. Polega ona przede wszystkim na wspieraniu samozatrudnienia poprzez zachęcanie do podejmowania pracy na własny

¹¹ P. Kubiak, *Efekty uczestnictwa bezrobotnych w aktywnych programach rynku pracy w Polsce*, Łódź 2005, s. 67.

¹² M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Warszawa 2002, s. 312.

¹³ W. Kozek, *Bezrobocie jako zjawisko społeczne*, [w:] M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego*, Warszawa 2002, s. 154.

rachunek i udzielania pomocy w tym zakresie. Głównym instrumentem stosowanym przez urzędy pracy w tym względzie jest przyznawanie bezrobotnemu, chcącemu podjąć samodzielną działalność gospodarczą, jednorazowej bezzwrotnej dotacji w maksymalnej wysokości nieprzekraczającej pięciokrotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia. Pomoc ta jest adresowana do stosunkowo niewielkiej grupy bezrobotnych, zazwyczaj lepiej wykształconych, w wieku najwyższej zatrudnialności, bardziej samodzielnych, cechujących się większą motywacją i aktywnością na rynku pracy¹⁴. Ponadto należy zauważyć, iż ze względu na niewielką wysokość dotacji, pomoc ta ma ograniczoną efektywność – jak wskazują częściowe badania, największe szanse na sukces mają ci bezrobotni, którzy dysponują dodatkowo dość dużymi własnymi zasobami finansowymi lub majątkiem trwałym¹⁵.

Kolejnym rodzajem promowania zatrudnienia osób pozostających bez pracy to różnorodne formy **zatrudnienia subsydiowanego**. Adresowane są one przede wszystkim do grup mających szczególne trudności ze zdobyciem pracy, takich np. jak bezrobotni strukturalni, długookresowi, osoby powracające na rynek pracy po okresie nieczynności zawodowej (np. kobiety matki) itp. Jego celem jest m.in. umożliwianie bezrobotnym utrzymywania kontaktu z rynkiem pracy, podtrzymywanie ich motywacji, umiejętności zawodowych, wreszcie przyrost miejsc pracy. Formy zatrudnienia subsydiowanego mogą być różnorodne, najpopularniejsze to prace interwencyjne i roboty publiczne. Te pierwsze organizowane są przeważnie w sektorze prywatnym, podczas gdy drugie w sektorze publicznym. Efektywność zatrudnieniowa pierwszych (możliwość otrzymania pracy po zakończeniu programu) jest o wiele większa niż drugich (organizowanych z reguły dla bezrobotnych o najniższych kwalifikacjach). Co interesujące, nie bacząc jakby na tę tendencję, w latach dwutysięcznych zmniejszyła się wydatnie ilość zatrudnianych w ramach pierwszej z form, wzrosła natomiast w ramach drugiej¹⁶. Ma to jak należy przypuszczać związek z reformą publicznych służb zatrudnienia w 2000 roku. Pozostałe formy zatrudnienia subsydiowanego to wspomniane już staże absolwenckie (bardzo efektywne), zatrudnienie na stanowiskach refundowanych, dotacje i pożyczki dla pracodawców na tworzenie miejsc pracy, prace społecznie użyteczne. Specyficzną formą, adresowaną zwłaszcza do bezrobotnych zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy, jest zatrudnienie socjalne, polegające na tworzeniu całych przedsiębiorstw tzw. gospodarki społecznej lub sektorów zatrudnienia, których celem jest zatrudnianie (z reguły czasowe) grup defaworyzowanych na rynku pracy.

Bardziej kompleksowym narzędziem polityki zatrudnienia są tzw. **specjalne programy rynku pracy**. Mają one przeważnie charakter przedsięwzięć lokalnych, animowanych przez samorządy. Często programy tego rodzaju są adreso-

¹⁴ M. Bukowski, dz.cyt., s. 199, 207.

¹⁵ D. Sęk, *Promocja przedsiębiorczości na przykładzie placówki Sekcja Pomocy Bezrobotnym MOPS w Krakowie*. Niepublikowana praca magisterska obroniona w Instytucie Spraw Publicznych UJ, Kraków 2005.

¹⁶ M. Bukowski, dz.cyt., s. 206–207.

wane do grup defaworyzowanych na rynku pracy (długotrwale bezrobotni, osoby niepełnosprawne, bezrobotni powyżej pięćdziesiątego roku życia, kobiety itp.). Często programy takie organizowane w oparciu o wsparcie z EFS. Celem tych programów jest redukcja obszarów zagrożenia kryzysowego na lokalnych rynkach pracy, przeciwdziałanie wykluczeniu z rynku, zapobieganie długotrwałemu bezrobociu, a także zmniejszanie dopływu bezrobotnych na rynek pracy (programy adresowane do zagrożonych utratą pracy)¹⁷. Programy specjalne grupują wielką różnorodność instrumentów rynku pracy, jak np.: częściowe lub całkowite refundowanie różnych kosztów tworzenia miejsc pracy, tworzenie specjalnych miejsc pracy, wspieranie podejmowania samodzielnej działalności gospodarczej, różne formy szkoleń i aktywizacji zawodowej wybranych grup bezrobotnych itp. Podstawową kwestią jest tutaj zaangażowanie samorządu i możliwie dużej liczby lokalnych partnerów społecznych w podejmowane działania. Jest to interesująca i efektywna forma działania, nie wolna wszakże od dość istotnych barier, jak np. mała elastyczność, zbiurokratyzowane procedury administracyjne, limitowanie środków itp.¹⁸

Wskazane powyżej podstawowe formy realizacji głównego zadania urzędów pracy zaliczają się do tzw. aktywnych, których istota polega przede wszystkim na reagowaniu na przyczyny bezrobocia i wyraża się przede wszystkim w działaniach na rzecz tworzenia miejsc pracy i aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych¹⁹. Pominięto tu świadomie działania pasywne, których najważniejszym elementem są tzw. narzędzia osłonowe, jak wypłacanie zasiłków dla bezrobotnych, pokrywanie kosztów ubezpieczenia społecznego i różnego rodzaju inne świadczenia. Cechą aktywnych narzędzi rynku pracy jest m.in. to, iż wymagają one aktywności nie tylko od urzędów pracy, ale i od samych beneficjentów owych form pomocy – osób bezrobotnych. Generalnie można powiedzieć, że skuteczność poszczególnych działań służb zatrudnienia zależy w dużym stopniu także od poziomu zaangażowania samych bezrobotnych w poszukiwanie pracy, od ich motywacji i chęci współpracy z tymi służbami.

Relacje osób bezrobotnych z instytucjami służb zatrudnienia

Zarysowane powyżej, wiodące formy pomocy osobom bezrobotnym ze strony urzędów pracy, znajdują odzwierciedlenie w rodzajach relacji jakie się kształtują między urzędami a ich klientami. Relacje te można umiejscowić na trzech poziomach. Pierwszy z nich to poziom **relacji formalnych**. Wyrażają się one przede wszystkim w uregulowanych prawnie formach kontaktach osoby bezro-

¹⁷ A. Trzeciński, *Programy specjalne jako skuteczny sposób przeciwdziałania bezrobociu*, „Służba Pracownicza” 7/2003.

¹⁸ Tamże, s. 12.

¹⁹ M. Kabaj, *Strategie i programy przewyższania bezrobocia*, Warszawa 1997, s. 67; J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Katowice 1999, s. 53–55.

botnej z właściwym dla jej miejsca zamieszkania urzędem pracy. Polegają na takich konkretnych operacjach formalnych, jak: rejestracja bezrobotnego, nadająca mu ów status, ustalenie prawa do zasiłku i jego wypłacanie, itp., a także na obowiązkowych i sformalizowanych kontaktach, jak np. słynna „wizyta na termin”, w trakcie której bezrobotny przegląda oferty, otrzymać może skierowanie do pracodawcy zgodnie z ofertą, kontaktuje się z doradcą zawodowym, może być skierowany na szkolenie itp. Istotą tych kontaktów jest ich zewnętrzny i sformalizowany charakter.

Innego rodzaju poziom relacji, przebiegający równolegle do powyżej scharakteryzowanego, to **relacje pomocowe**. Mają mniej sformalizowany charakter, przede wszystkim są bardziej zorientowane na pomoc konkretnej osobie bezrobotnej. Stroną aktywną w tego typu relacjach jest przede wszystkim urząd pracy, bezrobotny jest raczej w pozycji biorcy, konsumenta działań pomocowych. Chodzi tu przede wszystkim o takie formy działania, jak: szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, staże zawodowe, zajęcia w klubach pracy (choć te ostatnie z czasem coraz bardziej aktywizują bezrobotnych) itp.

Trzeci poziom relacji, który tu można wyróżnić to **relacje współdziałania**. Charakteryzują się one tym, że bazują na podobnym poziomie zaangażowania obu partnerów, urzędu pracy i bezrobotnego, a bywa, że zaangażowanie ze strony tego ostatniego jest większe, to on proponuje pewne rozwiązania, domaga się wręcz uczestnictwa w programach itp. Istota tego poziomu relacji zawiera się w tym, że obie strony łączy wspólnota celu – poszukiwanie pracy i obie chcą być w tym zakresie aktywne. Takie nastawienie bezrobotnego ułatwia działanie urzędu i o czy wspomniano, wpływa na efektywność stosowanych programów. Jest to najbardziej pożądaný z punktu widzenia efektywności działania publicznych służb zatrudnienia poziom relacji z bezrobotnymi. Warunkiem jego osiągnięcia jest z jednej strony poziom motywacji bezrobotnego w poszukiwaniu zatrudnienia, ale z drugiej poziom zaangażowania urzędu w pomoc bezrobotnemu i gotowość do współdziałania z obu stron.

Kwestia odpowiedniej motywacji, aktywności bezrobotnych w poszukiwaniu pracy, w dążeniu do maksymalizacji swych szans rynkowych, doskonaleniu kwalifikacji, mobilności itp. ma zasadnicze znaczenie dla rozwiązywania ich problemów, dla możliwości udzielania im skutecznej pomocy przez służby zatrudnienia, opartych właśnie o relacje współdziałania. Ta aktywność daje się stosunkowo dobrze obserwować w procesie relacji między poszukującymi pracy, a instytucjami rynku pracy, przede wszystkim urzędami pracy. Może stanowić tym samym pożyteczne kryterium wyodrębnienia różnych poziomów, zaangażowania i aktywności osób bezrobotnych w relacjach ze służbami zatrudnienia. Te różne poziomy aktywności bezrobotnych mają bardzo istotne znaczenie dla kształtowania charakteru tych relacji, np. współdziałanie nie jest do osiągnięcia bez odpowiedniego poziomu aktywności.

Służby zatrudnienia współpracują z bezrobotnymi już blisko dwadzieścia lat. Już w początkach lat dziewięćdziesiątych dało się zauważyć, że biorąc właśnie pod uwagę wspomniane kryterium aktywności klientów w relacjach z urzędami pracy, nie są oni jednorodni. Na początku ten podział oscylował wokół prostej

dychotomii aktywni – bierni, ci którzy rzeczywiście chcieli szybko znaleźć pracę, zdobyć nowe kwalifikacje itp. i ci, którzy chcieli przede wszystkim zasiłek i ubezpieczenie. Potem, wraz z upływem czasu i nabywaniem doświadczeń w kontaktach z bezrobotnymi okazało się, że podział ten jest znacznie bardziej zróżnicowany. Grupa **biernych klientów urzędów pracy** okazała się także wewnętrznie zróżnicowana, składa się bowiem przynajmniej z trzech kategorii: pierwszą z nich określiłbym mianem niezainteresowanych, to ci, którzy tak naprawdę nie chcą pracować, albo uważają, że im się to nie opłaca, bo ewentualne wynagrodzenie niewiele przekracza zasiłek (tzw. klasyczni dobrowolni bezrobotni), albo uznają, że praca to zbyt duży wysiłek i obciążenie, generalnie niewygoda, lepiej żyć ze świadczeń społecznych i dorabiać dorywczo czy zbierać złom. Druga z kategorii biernych to tzw. bezrobotni pozorni, tak naprawdę nie są bezrobotnymi, bo albo pracują w szarej strefie, albo też prowadzą nierejestrowaną działalność gospodarczą (np. handel bazarowy itp.) i rejestracja w urzędzie pracy jest im potrzebna wyłącznie dla uzyskania ubezpieczenia, ewentualnie innych świadczeń (np. wyłudzonego zasiłku). Trzecia kategoria tej grupy bezrobotnych to ludzie życiowo niezaradni, mający trudności w kontaktach z otoczeniem, bierni, niepotrafiący się zaadaptować w środowisku pracy, niepotrafiący tym samym jej skutecznie szukać i korzystać z pomocy urzędu pracy, stąd też nie zainteresowani pracą i pomocą w jej uzyskaniu. Zbliżoną do nich kategorię biernych klientów urzędów pracy stanowią tzw. zawodowi bezrobotni, to ci, którzy są ofiarami długotrwałego bezrobocia i utracili w jego wyniku nie tylko motywację, ale i zdolność do pracy, pogodzili się z sytuacją i statusem bezrobotnego, to w pewnym sensie ofiary, m.in. nieefektywnych działań instytucji rynku pracy, które w odpowiednim czasie nie potrafiły im udzielić właściwej pomocy.

Druga grupa bezrobotnych, którą można wyodrębnić ze względu na charakter relacji ze służbami zatrudnienia to **wymagający pomocy**. Są to bezrobotni, którzy chcą zdobyć pracę, mają motywację do jej poszukiwania (tym się różnią od biernych niezaradnych życiowo), ale sobie z tym nie radzą. Nie umieją poruszać się po rynku pracy, nie potrafią też efektywnie korzystać z pomocy urzędów pracy (nie wiedzą np. na jakie szkolenie się zdecydować), nie wiedzą także z jakich form pomocy mogą skorzystać (niewiele lub nic o nich nie wiedzą) itp. Nie są aktywni w kontaktach z urzędami pracy, są jednakże gotowi do przyjęcia pomocy w zdobyciu zatrudnienia, na którym im zależy. Przedłużający się taki stan rzeczy może spowodować, w przypadku nie uzyskania odpowiedniej pomocy, iż staną się przedstawicielami grupy biernych.

Trzecia grupa klientów urzędów pracy to tzw. **roszczeniowi bezrobotni**. Są oni w miarę aktywni w relacji z urzędami pracy, tyle że owa aktywność skupia się przede wszystkim na próbach egzekwowania różnych świadczeń ze strony urzędu. U podłoża tego podejścia leży tak naprawdę bierność. Oczekują oni, że to urząd pracy powinien znaleźć im pracę („bo od tego jest”), praca ma być dokładnie zgodna z ich kwalifikacjami (bo oni szkołę już skończyli i uczyć się zawodu już nie zamierzają) załatwić różnego rodzaju świadczenia itp. Ten typ postawy występował zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych, obecnie po wielu

latach „edukacji” w warunkach trudnego rynku pracy, orientacja ta jest już co prawda rzadsza, ale wciąż występująca.

Wreszcie czwarta grupa bezrobotnych to **aktywni**, współdziałający z urzędem i jego pracownikami. To ci, którzy rzeczywiście poszukują pracy, przejawiając w tej dziedzinie własną aktywność i współdziałając z urzędami pracy w ramach korzystania z różnych form pomocy. Poziom tej aktywności jest oczywiście różny, ale cechą zasadniczą jest własne zaangażowanie i motywacja by zmienić swój status, zwiększyć szanse na rynku pracy, zdobyć dodatkowe kwalifikacje, a nawet w sprzyjających warunkach zdecydować się na własną działalność gospodarczą. Taka postawa osoby bezrobotnej w największym stopniu ułatwia udzielenie jej skutecznej pomocy w znalezieniu zatrudnienia, jest podstawą najbardziej pożądanego rodzaju relacji z urzędem pracy – relacji współdziałania.

Zróznicowanie zbiorowości bezrobotnych w zależności od zaangażowania i aktywności w poszukiwaniu pracy, a tym samym w relacjach z urzędami pracy, stawało się z czasem coraz bardziej wyraźne. Najwyraźniej zaznaczyło się w ostatnim okresie, w dobie znaczącej poprawy sytuacji na rynku pracy w latach 2005–2008. Wtedy to ujawniać się zaczęły coraz liczniejsze obszary rynku pracy, nabierające coraz wyraźniej charakteru rynku pracobiorcy, mimo istnienia nadal relatywnie dużego bezrobocia. To relatywnie duże bezrobocie stanowić zaczęli w coraz większej mierze bierni, a także wymagający pomocy i częściowo roszczeniowi. Aktywni zniknęli niemal z rejestrów, nawet gdy byli bezrobotnymi strukturalnymi, to po ukończeniu szkolenia czy uzupełnieniu kwalifikacji dość szybko znajdowali pracę, gdy pojawiali się nowi to wystarczało w miarę efektywne pośrednictwo. Taka sytuacja zaczęła doprowadzać do swoistej dychotomizacji zbiorowości bezrobotnych. Z jednej strony ci, którym stosunkowo łatwo można było pomóc znaleźć pracę, z drugiej zaś rosnący odsetek tych którzy obciążali statystyki i tworzyli stanowiący coraz większy odsetek korpusu chronicznego bezrobocia. Ta tendencja dychotomizacyjna dotknęła zwłaszcza bezrobotnych wymagających pomocy, którzy m.in. na skutek małej skuteczności pomocy ze strony organizacji rynku pracy zaczęli znikać z pola widzenia i zlewać się z grupą biernych.

Reakcją urzędów pracy na ukazane tendencje była pewnego rodzaju bezradność, nie bardzo wiedziano jak ten problem rozwiązać. Stosowanie standardowych form, takich np. jak szkolenia, roboty publiczne itp. okazało się nieskuteczne m.in. dlatego, iż nie spotykały się one z pozytywnym zaangażowaniem i aktywnością samych zainteresowanych na rzecz pozyskania pracy. Bardziej skuteczne okazały się w tym przypadku różnego rodzaju programy specjalne, zwłaszcza, że stosowaniu tej formy pomocy bezrobotnym zaczęły sprzyjać napływające środki unijne (EFS). Nie było to jednakże rozwiązanie o takiej skali (z reguły były to raczej ograniczone w wymiarze ilościowym przedsięwzięcia lokalne i środowiskowe), żeby mogło zadecydować o załatwieniu tego problemu w wymiarze masowym. Stało się to impulsem do zainicjowania dyskusji na temat rozwiązań strukturalnych w tym zakresie. Toczyła się ona (i toczy nadal) wokół zagadnienia czy publiczne służby zatrudnienia powinny się zajmować wszyst-

кими bezrobotnymi, czy tylko tymi, którzy naprawdę chcą pracować i aktywnie współdziałają z urzędami pracy. Pojawiły się więc propozycje swego „podziału pracy” między służbami zatrudnienia a ośrodkami pomocy społecznej, które miałyby przejąć grupę bezrobotnych biernych. Inne propozycje dotyczyły, opartej na doświadczeniach europejskich, założonej z góry dwutorowości działania służb zatrudnienia, z jednej strony skupionych na efektywnym pośrednictwie pracy i doskonaleniu kwalifikacji zawodowych aktywnych, z drugiej zaś na działaniach osłonowych oraz pomocowo-terapeutycznych dla biernych. Do propozycji tych powrócimy jeszcze w ostatnim rozdziale niniejszego tekstu.

W ostatnim czasie sytuacja na rynku pracy znowu zaczęła się pogarszać w związku z naciągającym kryzysem gospodarczym. W wielu urzędach pracy odnotowuje się wzrost liczby rejestrujących się bezrobotnych i to w tempie przekraczającym zwykłe przyrosty związane z okresem zimowym. Teraz, w kształtowanej przez kryzys sytuacji na rynku pracy, trudniej będzie pomagać nawet tym bardziej aktywnym bezrobotnym, nie mówiąc już o tych biernych. Trudniejsza sytuacja stawia tym silniej kwestię efektywności funkcjonowania służb zatrudnienia. Mają one ograniczony wpływ na sytuację na rynku pracy, tę kształtują przede wszystkim zjawiska gospodarcze. To na co na pewno mają wpływ i co może równocześnie przyczynić się do efektywniejszego wykonywania ich zadań to relacje z bezrobotnymi oparte na aktywności tych ostatnich, ale i na gotowości i możliwościach współdziałania ze strony urzędów pracy. W tej ostatniej sferze istnieje jednak szereg przeszkód i barier utrudniających kształtowanie relacji współdziałania i aktywizowanie bezrobotnych.

Bariery kształtowania pożądanych relacji między bezrobotnymi a służbami zatrudnienia

Wspomniane bariery zakłócające relacje między bezrobotnymi a urzędami pracy funkcjonują oczywiście po obu stronach, bezrobotnych i urzędów pracy. Przyczyniają się one do wspomnianych już bierności i braku współdziałania, co z kolei przekłada się na trudności w przezwyciężaniu bezrobocia i skutecznej pomocy dla osób nim dotkniętych. Skupię się w tym miejscu przede wszystkim na tych przeszkodach, które tkwią głównie po stronie urzędów pracy, gdyż to urzędy pełnią rolę aktywną w kształtowaniu tego, co nazywa się ogólnie polityką rynku pracy (zatrudnienia), na tym polega ich społeczne zadanie, ponadto zjawiska bierności i braku współdziałania ze strony bezrobotnych mają w znacznej mierze źródła w sposobie funkcjonowania służb zatrudnienia i wreszcie na usuwanie barier tkwiących po tej stronie możemy mieć większy wpływ poprzez instrumenty prowadzenia odpowiedniej polityki i zmiany organizacyjne.

Spróbujmy obecnie dokonać przeglądu najważniejszych ze wspomnianych barier. Pierwsza ich grupa to **bariery natury komunikacyjnej**, tkwiące przede wszystkim w sposobach komunikowania się obu stron, w procesach obiegu informacji między służbami zatrudnienia a bezrobotnymi. Badania przeprowa-

dzione w urzędach pracy w ramach projektu „Zmiany organizacyjne w instytucjach rynku pracy”, finansowanego ze środków UE – EFS, zrealizowanego przez Centrum Edukacji Służb Publicznych i Administracji oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, ujawniły, że urzędy te mają poważne trudności w zakresie komunikowania się z podstawowymi grupami swych klientów, w tym z bezrobotnymi²⁰. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, iż na skutek niedostatków komunikacyjnych, bardzo niski jest poziom poinformowania bezrobotnych o ofercie urzędu. Wielu z nich nie wie z jakich form pomocy ze strony PUP może skorzystać. Najbardziej popularne formy pomocy ze strony urzędu znane są na odpowiednim poziomie około 20–40 % bezrobotnych klientów²¹. Stąd m.in. niespełna jedna trzecia badanych bezrobotnych traktuje PUP jako skuteczne źródło pomocy w poszukiwaniu pracy. Stosunkowo ubogie i mało efektywne są także formy kontaktu urzędów pracy z bezrobotnymi, sprowadzając się w wymiarze powszechnym głównie do bezpośrednich, obowiązkowych wizyt w urzędzie, niewielu bezrobotnych korzysta ze stron internetowych urzędów, nie sprawdza się także dostatecznie nowa forma komunikacji z bezrobotnymi, jaką są infokioski w gminach. Działalność informacyjna prowadzona przez urzędy jest źródłem informacji na ich temat tylko dla mniej niż co dziesiątego bezrobotnego²². Należy także zwrócić uwagę na bardzo słabe wykorzystanie technologii informatycznych w procesie komunikowania się z otoczeniem²³. Jakość komunikacji z bezrobotnymi na szczególnie ważne znaczenie dla formowania się współdziałania z urzędami pracy, a także postaw aktywnych w korzystaniu z różnych form pomocy. Sytuacja, gdy większość bezrobotnych nie wie z jakich możliwości pomocy może skorzystać, jak można współpracować z urzędem i innymi instytucjami rynku pracy itp., powoduje, że nie widzą oni potrzeby współpracy i nie mają zaufania do efektów działań służb zatrudnienia.

Druga grupa barier, na którą należy zwrócić uwagę, to **bariery tkwiące w organizacji pracy urzędów**. Pierwsza sprawa, która została ujawniona m.in. w trakcie badań projektu „Zmiany organizacyjne w instytucjach rynku pracy” to przeciążenie pracowników urzędów pracy, spowodowane koniecznością obsługi dużej liczby osób bezrobotnych²⁴. Porównanie z sytuacją w służbach zatrudnienia krajów Unii Europejskiej ujawnia, iż u nas liczba klientów przypadająca na jednego pracownika jest przeciętnie około dwukrotnie wyższa²⁵. Do tego dochodzi duży poziom rotacji zatrudnienia w urzędach pracy. Niestabilność zatrudnienia ma związek z ograniczeniami finansowymi, co z kolei przekłada się na niskie wynagrodzenia pracowników²⁶. Dotyczy to zwłaszcza pracowników

²⁰ G. Praweńska-Skrzypek, *Współczesne instrumenty zarządzania wspomagające proces zmian organizacyjnych w instytucjach rynku pracy*, Kraków 2007, s. 16; K. Bujak, *Bezrobotni jako klienci i partnerzy powiatowych urzędów pracy*, Kraków 2007, s. 33–34.

²¹ K. Bujak, dz.cyt., s. 29–30.

²² Tamże, s. 27.

²³ G. Praweńska-Skrzypek, dz.cyt., s. 130.

²⁴ Tamże, s. 19.

²⁵ Tamże.

²⁶ M. Bukowski, dz.cyt., s. 209.

pozostających w bezpośrednim kontakcie z bezrobotnymi, co utrudnia ciągłość i koherencję programów i wiąże się z obniżeniem profesjonalizacji działań służb zatrudnienia²⁷. W analizach działania urzędów pracy zwraca się także uwagę na niewystarczające dopasowanie struktur organizacyjnych do zmieniających się warunków otoczenia i słabość struktur integrujących zmiany ukierunkowane na klientów zewnętrznych i wewnętrznych²⁸. Kolejną z barier stanowi słaba współpraca wewnątrz urzędów, między osobami i komórkami wykonującymi różne zadania na rzecz tych samych grup klientów²⁹. Wreszcie należy zwrócić uwagę na dużą sztywność struktur i procedur administracyjnych, co często uniemożliwia różnicowanie działań, dostosowywanie ich do rzeczywistych potrzeb klientów i reagowanie na zmiany³⁰. Wspomniane wyżej niedostatki organizacyjne osłabiają możliwości współdziałania z klientami urzędów pracy i zmniejszają efektywność ich funkcjonowania. Obciążeni nadmierną ilością zadań, niedoświadczeni, słabo wynagradzani pracownicy nie są w stanie odpowiednio reagować na potrzeby bezrobotnych, zmieniającą się sytuację na rynku pracy. Słabość, brak integracji struktur organizacyjnych, mała ich podatność na zmiany, przekłada się na słabsze efekty działania, gorszą obsługę bezrobotnych, co z kolei przekłada się na osłabienie zaufania do urzędu i mniejszą chęć współpracy.

Efektywność programów adresowanych do bezrobotnych to kolejny obszar, na którym można poszukiwać barier osłabiających aktywność i chęć współdziałania bezrobotnych z urzędami pracy. Zacząć należy od tego, iż trudno jest precyzyjnie określić efektywność różnych form pomocy osobom bezrobotnym ze strony urzędów. W naszym systemie służb zatrudnienia brak jest informacji pozwalających ocenić efektywność nie tylko poszczególnych programów, ale i całych urzędów³¹. Istniejące fragmentaryczne dane i szacunki pozwalają jednakże stwierdzić, iż efektywność ta jest ograniczona. Dotyczy to zwłaszcza takich programów aktywnych, jak roboty publiczne, prace interwencyjne, doradztwo zawodowe³². Przyczyny tkwią zarówno w niedostatkach kadrowych (doradztwo zawodowe) w efektach ubocznych, takich jak: substytucja, wypieranie, jałowe wydatki (praca subsydiowana, niektóre rodzaje szkoleń), niedostateczne reagowanie na zmiany na rynku pracy, zbyt słaba orientacja na grupy o podwyższonym ryzyku wykluczenia z rynku pracy³³. Kolejnym problemem z tego zakresu jest ograniczona na skutek reglamentacji przez zarządzenia i procedury administracyjne liczba usług – szkoleń, staży itp. różnych form pomocy dla osób bezrobotnych, co w prosty sposób przekłada się na ograniczenie efektywności³⁴. Niewystarczająca efektywność programów adresowanych do osób bezrobotnych

²⁷ Tamże, s. 209.

²⁸ B. Koźuch, *Zmiany organizacyjne w powiatowych urzędach pracy. Struktury i strategie*, Kraków 2007, s. 41, 87.

²⁹ G. Praweńska-Skrzypek, dz.cyt., s. 16.

³⁰ Tamże.

³¹ Tamże, s. 17.

³² M. Bukowski, dz.cyt., s. 205–208.

³³ Tamże, s. 208, 215.

³⁴ G. Praweńska-Skrzypek, dz.cyt., s. 16.

wydatnie osłabia zarówno ich aktywność na rynku pracy, jak i skłonność do współpracy ze służbami zatrudnienia.

Najistotniejszą z barier na drodze właściwego kształtowania relacji między urzędami pracy a bezrobotnymi jest fakt, iż ci ostatni postrzegają urząd jako strukturę sformalizowaną i zbiurokratyzowaną, niezdolną do odpowiedzi na zróżnicowane potrzeby i odmienną sytuację swoich klientów. Jak dowodzą wyniki przeprowadzonych przeze mnie badań w ramach programu „Zmiany organizacyjne w instytucjach rynku pracy”, **szttywne i sformalizowane procedury** są podstawą niskiej oceny działań urzędów w sferze pomocy bezrobotnym³⁵. Wyniki wspomnianych badań wskazują, że bezrobotni, przychodzący do urzędu ze swymi skomplikowanymi niekiedy problemami, traktowani są rutynowo, według ustalonych z góry biurokratycznych procedur, w których ich indywidualne problemy nie zawsze się mieszczą. To rodzi z kolei wrażenie, iż tak naprawdę oni i ich problemy są dla urzędu nieważni, nadrzędne znaczenie ma procedura. Nic chyba bardziej nie zniechęca do aktywności i współdziałania w relacji bezrobotnych z urzędem niż takie właśnie wrażenie.

Różnorodnych barier utrudniających relacje bezrobotnych z urzędami pracy można by wskazać więcej, te, które wskazano powyżej wydają się najistotniejsze. One w dużej mierze przyczyniają się do bierności bezrobotnych w relacjach z urzędami, utrudniają współdziałanie po obu stronach, czynią wzajemne kontakty formalnymi, powierzchownymi, nacechowanymi niewiarą w efekty. Stąd likwidacja omówionych powyżej barier, a jeśli to niemożliwe, wydatne ich ograniczenie, wydaje się szczególnie ważne dla kształtowania odpowiedniej jakości relacji bezrobotnych ze służbami zatrudnienia.

Kierunki przezwyciężania barier w relacjach bezrobotnych z urzędami pracy

Sformułowanie konkretnych propozycji przezwyciężenia wskazanych powyżej barier i niedostatków w funkcjonowaniu urzędów pracy, które utrudniają kształtowanie właściwych relacji z podstawową grupą klientów, jaką są bezrobotni, wymagałoby osobnego opracowania. Ponadto warto zauważyć, iż propozycje takie zostały już w znacznym zakresie przedstawione w publikacjach będących rezultatem realizacji projektu „Zmiany organizacyjne w instytucjach rynku pracy”³⁶. W tym fragmencie artykułu pragnę zasygnalizować jedynie pewne kie-

³⁵ K. Bujak, dz.cyt., s. 53, 65.

³⁶ Por. m.in.: G. Praweńska-Skrzypek, dz.cyt.; G. Praweńska-Skrzypek, K. Peter-Bombik, dz.cyt.; B. Kożuch, dz.cyt.; B. Kożuch, G. Praweńska-Skrzypek, *Poradnik wdrażania zmian organizacyjnych w PUP*, Kraków 2007; A. Kurkiewicz, M. Stuss, *Zmiany w systemie społecznym powiatowych urzędów pracy*, Kraków 2007; G. Baran, *Kształtowanie relacji powiatowych urzędów pracy z pracodawcami*, Kraków 2007; J. Sasak, *Informatyczne wspomaganie zarządzania organizacjami publicznymi*, Kraków 2007; K. Bujak, dz.cyt.

runki zmian, które mogą przyczynić się do doskonalenia relacji służb zatrudnienia z bezrobotnymi, po szczegóły odsyłając do wskazanych powyżej publikacji.

Bariery natury komunikacyjnej wydają się bardzo istotną przeszkodą w kształtowaniu relacji z osobami bezrobotnymi. Najważniejszym kluczem do rozwiązania wielu problemów w tym zakresie wydaje się zwrot w kierunku większego i efektywniejszego wykorzystania technologii informatycznych, zwłaszcza Internetu³⁷. Na skuteczność tej drogi wskazują doświadczenia szeregu krajów europejskich, jak np. Niemiec i Norwegii³⁸. Należy tu oczywiście wziąć pod uwagę ograniczone jeszcze możliwości korzystania z tej technologii u nas w kraju, ale w tym względzie sytuacja bardzo szybko się zmienia. Należałoby ponadto, korzystając z różnych kanałów komunikacji, w tym i tych najbardziej konwencjonalnych (np. broszury, ulotki, lokalne media, itp.), upowszechnić informacje na temat oferty urzędów pracy dla bezrobotnych i zaznajomić ich z różnymi formami możliwej do uzyskania w ten sposób pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia i budowaniu szans na rynku pracy³⁹. Kontakty bezrobotnego z urzędem nie mogą się ograniczać do incydentalnych wizyt obowiązkowych „na termin”, należy je zintensyfikować i przede wszystkim zindywidualizować. Ciekawą propozycją jest oparcie bieżących kontaktów z bezrobotnymi o centrum obsługi telefonicznej, wzorowanym na niemieckich służbach zatrudnienia⁴⁰.

W sferze barier organizacyjnych także można zasygnalizować niektóre kierunki rozwiązań. Postulat ograniczenia przyczyn rotacji pracowników (poprzez m.in. poprawę płac), zwiększenie obsady kadrowej urzędów, zwłaszcza pracowników zajmujących się bezpośrednią obsługą bezrobotnych, oraz wzrost poziomu finansowania działalności urzędów, nie leży wprawdzie w gestii urzędów pracy, ale jest bardzo istotnym kierunkiem ograniczania barier organizacyjnych⁴¹. Bardzo ważną kwestią jest usprawnienie procesów obsługi bezrobotnych m.in. poprzez lepszą koordynację pracy poszczególnych komórek i współpracę wewnętrzną, a także większą integrację świadczonych usług⁴². Należałoby także zwrócić uwagę na wzrost poziomu profesjonalnej obsługi klientów poprzez odpowiednio dobrane szkolenia pracowników urzędów. Istotną z punktu widzenia obsługi osób bezrobotnych kwestią organizacyjną, bezpośrednio związaną z poziomem aktywności i gotowości do współpracy z ich strony, jest dyskutowana od pewnego czasu sprawa wyłączenia z orbity działania urzędów pracy bezrobotnych biernych, zwłaszcza niezainteresowanych podjęciem zatrudnienia. Kuszącą, z punktu widzenia służb zatrudnienia, propozycją jest oddzielenie tej grupy i oddanie ich w gestię ośrodków pomocy społecznej. Alternatywnym wyjściem jest system, który od kilku lat funkcjonuje w Niemczech, oparty na integracji organizacyjnej pomocy społecznej i służb zatrudnienia w połączeniu

³⁷ G. Praweńska-Skrzypek, dz.cyt., s. 37–40; J. Sasak, dz.cyt.

³⁸ G. Praweńska-Skrzypek, dz.cyt.

³⁹ K. Bujak, dz.cyt., s. 34, 66.

⁴⁰ G. Praweńska-Skrzypek, dz.cyt., s. 37–38.

⁴¹ M. Bukowski, dz.cyt., s. 223.

⁴² G. Praweńska-Skrzypek, dz.cyt., s. 25–28.

z dyferencjacją działań i form pomocy w zależności od potrzeb i charakteru różnych grup bezrobotnych⁴³.

Bardzo trudno jest zmierzyć zarówno efektywność działań urzędów pracy, jak i poszczególnych stosowanych przez nie form pomocy osobom bezrobotnym. Na początek należałoby więc zaproponować opracowanie i wdrożenie systemu badania jakości i efektywności świadczonych usług. Chodzi tu zwłaszcza o stałe monitorowanie opinii klientów o działalności urzędu, jakości usług i stopniu zadowolenia z nich⁴⁴. Kierunkiem poprawy efektywności programów adresowanych do bezrobotnych, może być także ich lepsze adresowanie, dostosowywanie do zróżnicowanych potrzeb osób poszukujących pracy, zwłaszcza dotyczy to grup bezrobotnych defaworyzowanych na rynku pracy⁴⁵. Istotne, choć niezależne od urzędów, wydaje się także ograniczenie reglamentacji form pomocy osobom bezrobotnym (musiałoby się to jednak wiązać ze wzrostem poziomu finansowania i obsady kadrowej urzędów).

Bardzo istotną kwestią jest przełamanie nadmiernej formalizacji i biurokratyzacji procedur w zakresie pomocy osobom bezrobotnym. Chodzi o to, by bezrobotny kontaktujący się z urzędem i jego pracownikami nie czuł się nieistotnym trybikiem w maszynie proceduralnej. By odnosił wrażenie, że jego sprawa jest traktowana może nie jako wyjątkowa, ale z należytą uwagą i że proponowana pomoc uwzględnia jego sytuację. Chodzi tu m.in. o od dawna postulowaną indywidualizację usług, a także o kwestie leżące w obszarze komunikowania się z bezrobotnym, sposobu jego traktowania (nie chodzi tu o kwestie uprzejmości itp., ale raczej o umiejętność indywidualnego podejścia).

To tylko niektóre uwagi o kierunkach możliwych rozwiązań, bardziej kompleksowo i szczegółowo zarazem kwestie te zostały omówione w publikacji będącej finalnym efektem projektu „Zmiany organizacyjne w instytucjach rynku pracy” – *Poradnik wdrażania zmian organizacyjnych w PUP* pod redakcją B. Kożuch i G. Prawelskiej-Skrzypek.

Kształtowanie relacji bezrobotnych z instytucjami służb zatrudnienia nie zależy oczywiście tylko od tych ostatnich, wiele uwarunkowań zależy od sytuacji samych bezrobotnych, stereotypów społecznych, utrwalonych wzorów zachowania itp. niemniej to instytucje są w sytuacji „gospodarza” tych relacji i to od nich powinny wyjść działania i inicjatywy ich doskonalenia.

Literatura

Baran G., *Kształtowanie relacji powiatowych urzędów pracy z pracodawcami*, Kraków 2007.

Bujak K., *Bezrobotni jako klienci i partnerzy powiatowych urzędów pracy*, Kraków 2007.

⁴³ Tamże, s. 25–54.

⁴⁴ Tamże, s. 23.

⁴⁵ M. Bukowski, dz.cyt., s. 222–223.

- Bukowski M. (red.), *Zatrudnienie w Polsce, Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Raport*, Warszawa 2005.
- Golinowska S., Boni M. (red.), *W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004*, UNDP, Warszawa 2004.
- Kabaj M., *Strategie i programy przewyższania bezrobocia*, Warszawa 1997.
- Kozek W., *Bezrobocie jako zjawisko społeczne*, [w:] M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego*, Warszawa 2002.
- Kozuch B., *Zmiany organizacyjne w powiatowych urzędach pracy. Struktury i strategie*, Kraków 2007.
- Kozuch B., Prawelska-Skrzypek G., *Poradnik wdrażania zmian organizacyjnych w PUP*, Kraków 2007.
- Kubiak P., *Efekty uczestnictwa bezrobotnych w aktywnych programach rynku pracy w Polsce*, Łódź 2005.
- Kurkiewicz A., Stuss M., *Zmiany w systemie społecznym powiatowych urzędów pracy*, Kraków 2007.
- Lewandowski R., *Znaczenie i rola urzędów pracy w polityce społecznej państwa w świetle polskich doświadczeń*, Szczecin 2006.
- Prawelska-Skrzypek G., *Współczesne instrumenty zarządzania wspomagające proces zmian organizacyjnych w instytucjach rynku pracy*, Kraków 2007.
- Prawelska-Skrzypek, Peter-Bombik K., *Modele publicznych instytucji rynku pracy i ich praktyczne zastosowania*, Kraków 2007.
- Publiczne służby zatrudnienia a zmieniający się rynek pracy. Raport MOP*, „Rynek Pracy”, Numer specjalny, 2006.
- Ricca S., *Publiczne służby zatrudnienia*, Warszawa 1995.
- Sasak J., *Informatyczne wspomaganie zarządzania organizacjami publicznymi*, Kraków 2007.
- Sęk D., *Promocja przedsiębiorczości na przykładzie placówki Sekcja Pomocy Bezrobotnym MOPS w Krakowie*. Niepublikowana praca magisterska obroniona w Instytucie Spraw Publicznych UJ, Kraków 2005.
- Socha M., Sztanderska U., *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Warszawa 2002.
- Szylko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004.
- Trzeciecki A., *Programy specjalne jako skuteczny sposób przeciwdziałania bezrobociu*, „Służba Pracownicza” 7/2003.
- Unolt J., *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Katowice 1999.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1 maja 2004.